

혼잡통행료의 정치적 수용성 개선 방안



황기연

1. 들어가는 말

혼잡통행료는 이론적으로 교통혼잡을 해소하기 위한 가장 합리적인 방안으로 알려져 있다. 다만 현실적으로 항상 변화하는 교통상황을 고려할 때 최적의 통행료를 징수하는 데는 부과대상의 공간설정 문제, 혼잡으로 인한 다양한 사회적 비용의 계산, 변화하는 교통상황에 따라 변동적 요금 징수 시 시민들이 효율적으로 대처하기 어렵다는 기술적인 문제, 요금수준에 대한 시민들의 수용성 문제 등이 다양한 문제들이 제기되고 있다.

기존의 혼잡통행료 제도의 도입과정을 보면 무엇보다도 혼잡통행료는 기존에 무료인 도로를 돈을 내야만 사용할 수 있다는 제약으로 인해 그 결과가 아무리 사회적으로 유익하도 해도 운전자 개인으로 볼 때 쉽게 수용하기 어려운 대안이기 때문에 정치적인 반대가 많다. 세금으로 지은 도로를 사용하는데 또다시 요금을 부과하는 것은 이중적 부담이며 변칙적 징수 수단이라는 비판을 극복하기란 쉽지 않다. 또한 저소득층만 피해를 본다는 소득형평성의 논란도 끊임없이 제기되고 있다.

본 글의 목적은 혼잡통행료 제도의 본격적으로 도입되고 있는 외국 선진 도시의 동향을 소개하고, 제도의 정치적 수용성을 높이기 위한 근본적인 방안에 대해 논의한다.

II. 외국 동향

대도시교통을 관리하는 방안 중 현재 세계적으로 가장 관심을 끌고 있는 것은 혼잡통행료 징수방안이다. 싱가포르·노르웨이 등에서는 이미 성공적으로 정착되었고 미국은 1990년대 초부터 연방육상교통회계법(Intermodal Surface Transportation Efficiency Act)에서 전국의 주요 대도시를 대상으로 Value Pricing 이란 변형된 이름으로 본 제도에 대한 연구를 지원하여 전국적인 실시를 검토 중에 있다. 영국에서는 2003년 2월부터 많은 논란을 거친 뒤에 시행되고 있으며, 우리나라에서도 도시교통정비촉진법의 개정으로 1996년부터 지방자치단체의 교통여건을 고려하여 시도지사가 자율적으로 혼잡통행료를 징수할 수 있게 되었고, 서울시는 1996년 11월부터 남산 1,3호 터널 구간에 대해 시행하고 있다. 혼잡통행료에 관한 최신 외국사례를 소개하면 아래의 <표 1>과 같다.

외국도시에서 시행되고 있는 혼잡통행료의 최근 특징을 요약하면 아래와 같다.

- 교통수요관리 전략과 ITS 기술이 접목되고 있음. 대부분의 시스템들이 최근 사업으로 갈수록 전자요금징수(ETC)방식을 통한 자동징수방식으로 바뀌고 있으며 그에 따라 이전에 통행료 징수상의 문제점으로 제기되던 privacy 문제, 징수대 혼잡, 수입금의 배분 등과 같은 사항을 많이 보완할 수 있게 되었음.
- 시행목적에 있어서 효율성에서 형평성 중심의 정책으로 변화되고 있으며, 특히 Fair Lane 경우는 수입금의 배분과정에서 필연적으로 발생할 가능성이 있는 형평성문제를 전자정산 방식을 통해 해당 구간이용자간에 직접적으로 정산하여 풀고 있음.
- 교통운영전략과 교통수요관리 전략을 복합적으로 구현하여 효율을 높이는 전략을 구사하고 있으며, 그 예로서 샌디에고의 HOT lane 사례가 있음.
- 일정수준의 교통수준을 달성하기 위해 요금수준을 가변화하여 실시하고 있음.
- Fair Lane 경우와 같이 새로이 신설되는 도로 또는 민자유치 도로 뿐만 아니라 기존 도시고속도로에도 요금을 징수하려는 경향이 확산되고 있음.

〈표 1〉 외국사례 요약

사업명 (지역)	시행 목적	운영 시간대	요금 방식	통행료 징수방식	기술방식	특징
도심진입료 뉴저지- 뉴욕	도심진입교통량 억제	하루종일	일정요 금 (\$5)	들부스방식	-	터널2곳과 교량에서 징수
샌디에고 HOT (미국)	기존용량 극대화, 대중교통과 HOV서비스개선 및 혼잡 경감	첨두시	변동 요금	문주식표지판(over head gantry)에서 차량의 Transpon- der를 통해 감지	FasTrak을 통한 전자요금징수 (ETC) 방식	버스전용차선내 승용차유료운영, 시간대와 교통량 수준에 의해 요금변화
오렌지카운 티 SR 91(미국)	민자유치도로에서 통행료 수입확보 및 혼잡감소	-	변동 요금	-	-	피크시와 평상시에 다른 혼잡통행료를 부과
ERP mid 90's (싱가포르)	기존 ALS 시스템의 계반문제 개선. 혼잡관리를 통한 도로환경 개선	도심 AM7:30 ~PM7: 00 도시고속 /간선 AM7:00 ~9:00	변동 요금 (S\$1)	IU에 캐쉬카드를 장착하여 표지대 (gantry)에서 차량 감지	ERP 방식 (스마트카드와 AVI기술을 통한 자동징수)	일정속도를 유지하기 위해 정기적 요금변화
Limited Traffic Zone (LTZ) 1989 (로마)	역사중심지보호 (6km ²) -차량진입억제 (89-97) -진입허가료징수 (98-)	하루종일	연간 허가 요금 (300 euro/y)	허가증구입하지 않은 차량에 대해 23개 지점에서 전자식으로 단속	선납형 지역허가 시스템	거주민 면제, 비거주민도 허가받은 차량에 한해 허가증 판매, 낮은요금으로 교통혼잡여전히 심각, 오토바이 급속증가
Congestion Charge 2003 (런던)	차량의 도심진입억제	평일 AM7:00 ~Pm6: 30	일정 요금 (5 pound)	요금선납후 이용가능, 미납차량은 무인카메라로 단속	무인카메라인식 방식	도심내 운행 모든 차량에 대해 부과, 교통량16%감소, 속도 30% 개선
Toll Ring 1990 (노르 웨이 베르겐시)	도로, 대중교통, 보행 개선재원 및 교통수요억제	평일 AM6:00 ~PM10: 00	일정 요금 (낮은편)	CBD 진입시에 요금징수소에서 통행료 징수	Cordon 방식 (수동징수)	세입목표액에 따라 요금징수, 낮은 요금으로 인해 교통개선효과 적음
ERP (스웨덴)	공공수송요금에 대한 보조금 지원	-	-	-	AVI를 통한 통행료 자동징수	Master Card를 이용하여 혼잡료 징수

III. 정치적 수용성 개선 방안

1. 기본방향

이제까지의 혼잡통행료 징수와 관련된 문제점 검토 결과 경제에 미치는

영향과 효과성에 관한 부분은 문제가 명확하지 않기 때문에 혼잡통행료 징수 여부를 판단하는데 결정적인 요인이 되지 않을 것 같다. 그러나 정치적 수용성과 형평성에 관련된 문제는 단순하지 않고 적극적인 처방이 절실한 것으로 판단된다. 특히 이 두 가지 문제를 해결하는데 있어서 여러 연구자들에 의해 지적된 것처럼 어떻게 수입금을 사용하는가 하는 결정이 대단히 중요한 역할을 함을 발견할 수 있다.

또한 수입금을 활용을 통해 문제가 해소된다 할지라도 혼잡통행료는 정치적으로 민감한 사안이기 때문에 실행을 최종적으로 결정하는 절차가 합리적이고 종합적일 필요가 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 거버넌스 이론에 근거하여 최종적으로 의사결정이 이루어지는 것이 실현가능성을 높이는데 대단히 중요할 것으로 판단된다.

셋째로는 혼잡통행료 시행에 따른 다양한 이해관계자들 간의 갈등을 보다 체계적이고 전략적으로 관리할 수 있는 갈등관리전략의 수립이 필요하다.

2. 수입금 활용방안 검토

1) 세금 감면 방안

혼잡통행료를 징수하는 대신 휘발유세를 낮추는 형태로 운전자들에게 보상하게 된다면 운전자가 총지불하는 금액은 같지만 혼잡을 덜 겪으면서 운전할 수 있다는 제안이 있다. 수입금 활용을 대중교통부문 투자와 자동차세, 휘발유세 등과 같이 차량소유, 운행에 따른 세금을 줄여주는 곳에 사용하면 이는 저소득층을 위한 대중교통활성화와 소득이 높은 차량보유자 모두에게 이득이 될 수 있을 것으로 판단된다.

서울시에서 혼잡통행료를 징수하는 대신 자동차 관련 세금을 감면해 준다면 국세인 교통세 보다는 지방세인 보유세 성격의 자동차세를 감면해주는 방안이 추진될 수 있다. 이 방안은 조순 시장 당시 이미 서울시에서 보유세를 이용세로 전환하기 위해 논의된 바 있다. 그러나 혼잡통행료 징수 지역이 서울시의 일정 부분으로 한정될 경우 전 서울시민을 대상으로 한 자동차세의 일률적인 감면은 불평등의 문제를 야기할 수 있기 때문에 현실적으로 적용이 어려울 것으로 판단된다.

2) 대중교통 및 교통시설 투자

NEDO(National Economic Development Office, 1991)에서 실시한 조사한 결과에 따르면 수입이 대중교통 또는 도로 등 교통부문에 투자되어진다면 혼잡통행료에 대한 수용성은 70% 대 까지 올라갈 수 있는 것으로 나타났다. Oslo에서 혼잡통행료 시행에 대한 시민들의 태도와 이 태도를 결정하는 요소들을 조사한 연구결과에 따르면 시민들의 수용성은 1989년 겨우 28%에서 1995년 40%까지 증가된 것으로 나타났다. 시민들의 의견이 변화된 이유는 요금이 도로건설을 위한 자원으로 사용된다는 것에 대한 사전인지가 이루어졌기 때문으로 판단된다. Trondheim 사례도 시민들의 수용성 변화를 비슷하게 보여주는 사례로 1991년 처음 도입당시에는 반대가 70%에서 1999년에는 50% 아래로 떨어졌다.

3) 지불자에게 환급(Reimburse)

혼잡통행료 수입금은 일반적으로 정부가 거둬들여서 용도를 정해 사용하는데, 이 경우 대부분의 시민들은 혜택이 승용차이용을 포기한 사람들이 편리하게 교통활동을 하는데 직접적으로 재투자되는지 여부에 대해 의문을 갖게 되고 혼잡통행료 자체를 부정하게 되는 주요 이유로 작용한다.

이와같은 문제를 해소하기 위해 통행료를 직접적으로 지불자들에게 환불해주는 방안이 검토되고 있는데, 이러한 방안은 Baumal의 초형평(Super-fairness) 이론에 기초하고 있다. 이 이론의 핵심은 지불자들이 수입금배분 과정에 직접 참여하여 스스로 용도를 정할 수 있는 시기심(envy)이 없는 초형평의 수입금 배분을 이룰 수 있다는 것으로서 이러한 이론에 의해 논의되고 있는 주요 대안은 <표 2>과 같다.

<표 2> 통행료 수익금 배분 대안의 내용

대안	내용
대안 1	미국텍사스주 오스틴시에서 검토 중인 사항으로 크레딧누적형 혼잡통행료제도 (Credit Allowance Congestion Pricing: CACP)로 지불한 액수를 기준으로 도로 및 타용도로 재사용할 수 있는 크레딧을 부여하고, 크레딧이 다 소모될 경우만 요금을 내는 방안(Kockelman et al, 2003)
대안 2	지불된 통행료의 일정부분을 대중교통이용시 할인크레딧으로 적립시켜서, 본인이 이용하고 싶은 대중교통이용시 자동적으로 요금이 할인되게 하는 방안.

한편, 생계형 차량 운전자들에 대해서는 국가가 법률로 정한 저소득층 기준에 합당할 경우 지불금액을 추후 전액 환불하는 방안이 검토될 수 있을 것으로 판단된다.

4) 수입금 사용처에 대한 적극적 홍보

혼잡통행료 수입금 사용에 따라 해당 지역 시민들의 시행에 대한 지지도의 변화에 대한 한 조사에 따르면 사용처를 알기전과 후의 도심 도로통행료에 대한 시민 지지도를 비교한 결과, 수입금이 제정되어진 목적에 맞게 명확하고 분명하게 사용된 것으로 설명되어진 후 시민들의 수용가능성은 11.3%에서 54.6%로 증가됨을 알 수 있었다.

결국 시민들의 수입금 사용방안을 알고 있을 경우 시행에 대한 반대가 많이 약화됨으로, 사용계획을 신중하게 결정하고 투명한 비용처리와 함께 수입금 사용에 대한 내용을 적극 홍보하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

3. 거버넌스 체계 활용방안

1) 거버넌스에 대한 이해

거버넌스는 1980년대 초 영국 학자들을 중심으로 이론적인 차원에서 본격적으로 논의된 이래 영국의 정책결정시스템에 도입되고, 이후 OECD국가들로 전파되었으며 현재는 사회과학뿐만 아니라 정책시스템 개선을 위해 실무적으로도 널리 활용되고 있다. 거버넌스 대두의 일반적인 배경은 정책결정의 복잡성, 의사결정체제의 재구성 필요성, 정책집행에 있어서 정책결정가의 통제력 상실 등의 요인이 발생하면서 결정조직내의 효과적인 네트워크 구조가 중요하다는 것이 알려지면서이다.

지금까지는 공공부문에서 사업의 타당성과 현실성을 입증하는 과정에서 불가피하게 기술적·경험적 측면에 강조점을 두었던 것이 사실이라면, 이제는 사업추진의 핵심적이며 실질적 주체인 정부와 이해관계당사자인 시민사회의 다양한 주체들 간의 합의 구조를 제도화함으로써 보다 민주적인 의사 형성이 가능할 수 있는 구체적인 방안을 모색하는 데 힘써야 할 것이다. 정책 결정과 사업 추진과정을 지금까지는 '결단주의적 모델'에 가까웠다면, 이후로는 시민사회가 지향하여야 할

공동체적 담론화과정에 기초한 민주적인 의사 형성과 의사결정을 담보할 수 있는 '실용주의적 모델'로 전환되어야 한다는 것으로 이러한 의사 형성 구조의 정착은 사업을 안정적으로 진행할 수 있는 측면에서 매우 중요한 요소로 인식된다.

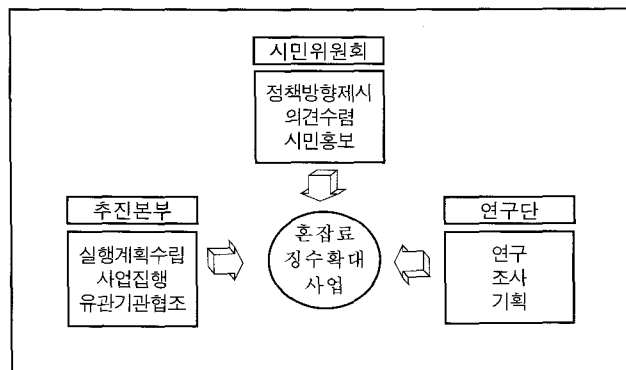
2) 성공적 적용사례

서울시는 1996년 남산 혼잡통행료제도 시행을 위해 시민단체 대표를 비롯한 다양한 사회각계 인사들로 구성된 추진위원회를 구성하고 이를 중심으로 거버넌스체계를 구축하여 사업을 성공적으로 시행했다.

다음으로 청계천복원사업은 거버넌스 체계를 활용해 성공한 대표적인 사례다. 청계천복원을 위한 거버넌스체계는 집행, 심의, 연구라는 세 가지 기능으로 분화되어 있고, '서울특별시 행정기구설치조례 시행규칙'(2003. 01. 15)을 통해 제도화되었고 청계천 복원에 관심이 있는 광범위한 사회세력들을 삼각체제 안으로 규합함으로써 청계천 복원의 사회적 정당성을 확보하고, 사업 추진의 효율성을 확보할 수 있었다.

3) 혼잡통행료 시행을 위한 거버넌스체계

혼잡통행료 징수 사업을 실행에 옮기기 위해서는 청계천복원사업이나 대중교통개혁 사업에서 적용했던 서울시, 시민위원회, 연구원의 삼각 거버넌스체계를 구축하는 것이 필요하다(<그림 1> 참조)



<그림 1> 혼잡통행료 징수 확대를 위한 삼각체제

이때 시민위원회는 혼잡통행료 분야에 대한 전문가가 많이 참여하여야 하며, 해당 분야에 대한 논의를 많이 진행한 시민 멤버들을 중심으로 구성하여 사업의 정당성에 대한 논리적인 뒷받침을 받을 필요가 있다. 시민위원회는 계획분과, 기술분과, 시민의견 3분과로 구성하며, 시민의견분과에는 혼잡통행료 제도에 긍정적인 사회적으로 영향력 있는 시민단체 대표들을 포함시키도록 한다.

4. 갈등관리 전략의 수립

혼잡통행료 확대징수에 따른 다양한 집단에서 발생 가능한 여러 갈등요인에 대한 갈등관리 전략이 필요하다. 시민의사를 적극적으로 수렴하고, 납득할만한 정치적 비전을 제시해야하며, 예상되는 반대사유에 대한 사전 대책을 수립해야한다. 혼잡통행료 확대징수시 예상되는 반대사유에 대해 대책방안을 <표 3>과 같이 제시한다.

추가적으로 혼잡통행료 확대 징수 시행 전에 충분한 홍보 및 설득전략을 수립해야한다. 우선, 문제점별 이해관계자 집단 파악하고, 여기에 언론을 통한 간접 홍보/설득 전략 및 이해관계자를 대상으로 한 직접 홍보/설득 전략 등을 마련해야한다.

<표 3> 혼잡통행료 확대징수에 따른 갈등관리방안

반대사유	반대집단	대책
생계목적차량운행 지장	물류차량, 저소득층 시민	증명에 의한 환급방안 강구
소비활동지장에 따른 소매 경기 위축	백화점, 소매상	증빙자료를 활용한 정면대응
자동차내수 위축 우려	자동차 제조업 및 자동차공업협회	증빙자료를 활용한 정면대응
주택가격하락 우려	해당 징수지역 주민 및 구	주택밀집지역 징수 제외
버스개혁의 미완성 및 대중교통 개혁에 필요한 재원마련을 위한 변칙적 징세	일반시민, 시민단체, 언론	수익금일부를 대중교통 요금 할인에 충당
혼잡통행료 정책에 대한 획일적 반대	시민단체, 언론(문화일보)	시민위원회의 구성을 통한 설득
도시고속도로 주이용자인 장거리운전자에 대한 차별	경기도, 인천시	도시고속도로를 2단계 징수 대상으로 추진

IV. 결어

최근 들어 혼잡통행료의 징수확대와 관련, 변칙적 징세수단, 기대효과 불투명, 대체교통수단 불충분, 부적절한 도입 시기 등을 이유로 반대논리가 제기되고 있다. 무엇보다도 시행을 결정하는 지방자치단체장 등이 본 제도에 대해 갖는 막연한 불안감이나 정치적인 부담이 타 외국도시에서의 성공적인 정착에도 불구하고 결단을 내리는데 장애 요인으로 작용하고 있다.

본 글에서는 이와 같은 정치적 부담을 줄이는 방안으로 수입금의 활용방안 특히 직접 통행료 지불자들에게 환불하여 대중교통 이용시 직접 사용 가능하도록 하는 방안을 제시했고, 정부, 시민, 전문가의 삼각 거버넌스체계 구축을 통해 합리적인 의사결정 체계를 구축할 필요가 있다는 점을 지적하였다. 마지막으로 다양한 이해집단간의 갈등을 전략적으로 대처할 수 있는 대체방안에 대해서도 제시되었다. 부디 서울시의 혼잡을 선진국의 대도시 수준으로 개선하는데 혼잡통행료의 역할이 주어지는 날이 신속하게 왔으면 하는 바람이다.

참고문헌

1. 도시고속도로 유료화 방안, 서울시정개발연구원, 2000.
2. 교통혼잡특별관리구역 지정 및 관리방안에 관한 연구, 교통개발연구원/서울시정개발연구원 공동연구, 2000.
3. 서울시 혼잡통행료 징수제도 개선 방안 연구, 서울시정개발연구원, 2001.
4. 자동차 운행/소유에 따른 사적·사회적 비용, 서울시정개발연구원, 2001.
5. 교통혼잡특별관리구역 시범 사업계획 수립, 서울특별시, 2001.
6. 공공부문의 갈등관리전략, 서울시정개발연구원, 2004.
7. 서울시 혼잡통행료 징수확대 방안에 관한 연구, 서울특별시, 2005.06.